



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.003.01.2021

Pan
Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki
Pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.018.2022 Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 marca 2022 r.

I/21/003 Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki ¹ Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konstanty Radziwiłł Wojewoda Mazowiecki od 25 listopada 2019 r. Poprzednio stanowisko to zajmował Pan Zdzisław Sipiera.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uzyskiwanie informacji o funkcjonowaniu placówek działających bez wymaganego zezwolenia oraz skuteczność działań podejmowanych wobec tych placówek. 2. Działania podejmowane w ramach nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę i ich skuteczność.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Sonia Kubica, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/55/2021 z 21 września 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli t. 1, str. 1-2)</p>

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda w niewystarczającym stopniu podejmował działania wobec zidentyfikowanych placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia⁴. Na podstawie analizy 65 spraw, stwierdzono, że okres od powzięcia informacji o funkcjonowaniu placówki bez wymaganego zezwolenia do podjęcia działań związanych z przeprowadzeniem kontroli i nałożenia kary na podmiot prowadzący trwał w skrajnych przypadkach 7, 13, 15 miesięcy, a nawet trzy lata. Przerwy pomiędzy działaniami w zakresie przeprowadzenia kontroli doraźnych w celu nałożeniem kolejnej kary w skrajnych przypadkach wyniosły 6, 8, 10 i 12 lat. W sześciu przypadkach od ponad czterech lat nie podejmowano żadnych działań wobec placówek działających bez wymaganego zezwolenia. Natomiast w przypadku 13 placówek w ogóle nie podjęto żadnych działań.

W ramach nadzoru i kontroli nad działalnością placówek zapewniających całodobową opiekę Wojewoda kontrolował je w zakresie standardów usług socjalno-bytowych oraz przestrzegania praw osób z nich korzystających. Jednak w ocenie

¹ Dalej: MUW lub Urząd.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

³ NIK formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, negatywną albo w formie opisowej.

⁴ Dalej: placówki funkcjonujące/działające bez wymaganego zezwolenia lub placówki funkcjonujące/działające bez zezwolenia.

NIK, działania te były niewystarczające. W latach 2018-2021 (I półrocze) kontrolami kompleksowymi nie objęto 54 placówek, tj. 62,1%. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁵, zgodnie, z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na trzy lata oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w tej samej sprawie⁶, zgodnie, z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na cztery lata. Wynikało to z tego, że zatrudniano zbyt małą liczbę inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, w stosunku do norm określonych w art. 127b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷. Wg stanu na 31 grudnia 2019 r. brakowało 11 inspektorów, a wg stanu na 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. sytuacja uległa pogorszeniu, tj. brakowało 14 inspektorów.

W sprawozdaniach z działalności kontrolnej Wydziału Polityki Społecznej⁸ Wojewoda nierzetelnie wykazywał, jako kontrole zrealizowane również próby podjęcia kontroli. Dotyczyło to jednej kontroli kompleksowej⁹ spośród 35 przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą oraz 36 ze 105 kontroli doraźnych.

Nałożenie kar na podmioty prowadzące placówki bez zezwolenia nie przynosiło rezultatu w postaci zaprzestania ich działalności. Spośród 28 kar pieniężnych nałożonych w latach 2019-2021 (I półrocze), na 26 podmiotów prowadzących placówki bez zezwolenia, tylko dziewięć placówek zakończyło swoją działalność.

Urząd samodzielnie identyfikował placówki zapewniające całodobową opiekę bez wymaganego zezwolenia. Dotyczyło to 34 spośród 65 takich placówek. W trakcie kontroli inspektorzy MUW zidentyfikowali dwie placówki.

Wojewoda prawidłowo prowadził rejestr placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku posiadających wymagane zezwolenia oraz na bieżąco go aktualizował¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uzyskiwanie informacji o funkcjonowaniu placówek działających bez wymaganego zezwolenia oraz skuteczność działań podejmowanych wobec tych placówek

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Wydziału Polityki Społecznej¹² do zakresu działania Oddziału do spraw Pomocy Stacjonarnej¹³ należy m.in. kontrola placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w zakresie standardu usług

⁵ Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2285, dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁸ Dalej: WPS lub Wydział.

⁹ Stwierdzono brak funkcjonowania placówki.

¹⁰ Dalej: placówki zapewniające całodobową opiekę lub placówki zapewniające całodobową opiekę posiadające zezwolenie Wojewody, placówki.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² W latach 2019-2021 (I półrocze) w MUW obowiązywał regulamin organizacyjny WPS wprowadzony: zarządzeniem nr 43 Dyrektora Generalnego z dnia 26 października 2018 r.; regulamin organizacyjny WPS wprowadzony zarządzeniem nr 8 Dyrektora Generalnego z dnia 22 lutego 2019 r., regulamin organizacyjny WPS z 8 stycznia 2020 r. (uchylony Zarządzeniem nr 3 z 8 stycznia 2020 r.), zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego regulamin organizacyjny WPS z 13 stycznia 2020 r. oraz zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego regulamin organizacyjny WPS z 19 stycznia 2021 r.

¹³ Dalej: Oddział.

socjalno-bytowych i przestrzegania praw tych osób; prowadzenie spraw związanych z wydawaniem i cofaniem zezwoleń na prowadzenie ww. placówek; prowadzenie rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę oraz realizacja spraw związanych z nakładaniem kar z tytułu prowadzenia placówki bez zezwolenia.

(akta kontroli t. 1, str. 257-303)

Identyfikowanie placówek działających bez zezwolenia w MUW odbywało się poprzez wyszukiwanie na ich temat informacji z różnych źródeł, w tym zamieszczanych na stronach internetowych i prasie. Informacje uzyskiwane były również od mieszkańców placówek, członków ich rodzin, znajomych, byłych pracowników i anonimowych informatorów. Do Urzędu wpływały także pisemne lub telefoniczne informacje z Ośrodków Pomocy Społecznej, służb i inspekcji, przedstawicieli społeczności lokalnych oraz od podmiotów prowadzących placówki zgodnie z prawem.

W MUW nie opracowano pisemnych procedur/rozwiązań dotyczących identyfikowania placówek funkcjonujących bez wymaganego prawem zezwolenia. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że obowiązujące przepisy nie nakładają na Wojewodę obowiązku opracowania pisemnych procedur/rozwiązań w tym zakresie.

(akta kontroli t. 2, str. 530-540)

W Oddziale prowadzony był *spis placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia wojewody*¹⁴, do którego wpisywane były placówki działające bez wymaganego zezwolenia po uzyskaniu o nich informacji. Następnie podejmowane były wobec nich czynności wyjaśniające i kontrolne, z przebiegu których gromadzona była dokumentacja. Spis placówek działających bez wymaganego zezwolenia był wewnętrznym dokumentem „pomocniczym”, prowadzonym wyłącznie dla potrzeb inspektorów WPS.

W ww. spisie ujęto 65 placówek (wg stanu na 24 września 2021 r.), wobec których zachodziło podejrzenie prowadzenia ich bez wymaganego zezwolenia. Wykazywano w nim dane dotyczące nazwy placówki oraz jej adresu. Natomiast nie wykazywano dat pozyskania informacji o funkcjonowaniu placówki. Spośród ww. 65 placówek, w trakcie kontroli, Wojewoda podał datę rozpoznania 43 placówek, w tym w czterech przypadkach wskazał tylko rok. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w świetle prowadzonych przez Wojewodę kontroli, istotne jest, aby zweryfikować czy na dzień prowadzenia kontroli prowadzona działalność ma charakter placówki zapewniającej całodobową opiekę. Ustawodawca nie przewiduje dodatkowych sankcji, w tym zwiększonych wysokości kar w stosunku do terminu rozpoznania placówki działającej bez wymaganego zezwolenia. Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, wskazać należy brak informacji w omawianym zakresie jest istotnym brakiem. Nie jest, bowiem możliwe ustalenie, czy działania wobec nielegalnych placówek podejmowano niezwłocznie, czy też zwlekano z tym przez wiele miesięcy czy też lat.

Wojewoda dokonał własnego rozpoznania 34 placówek ujętych w spisie. W zakresie pozostałych 31 placówek informację otrzymał od: osób fizycznych – 11 placówek; instytucji/podmiotów – 13 i anonimowych informatorów – 7.

W trakcie kontroli inspektorzy MUW dokonali rozpoznania dwóch placówek¹⁵ zapewniających całodobową opiekę, a działających bez wymaganego zezwolenia. NIK również podjęła czynności w zakresie zidentyfikowania placówek działających

¹⁴ Dalej: spis placówek działających bez wymaganego zezwolenia lub spis.

¹⁵ [...]*

bez wymaganego zezwolenia. Dokonano rozpoznania siedmiu placówek¹⁶. Stwierdzono, że sześć z nich zostało wykazanych w *Rejestrze Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą*. W jednym przypadku podmiot prowadzący placówkę złożył w MUW wniosek o wydanie zezwolenia.

(akta kontroli t. 1, str. 556-560, 573-588; t. 2, str. 105, 116-119, 156-173, 287-438, 545-548, 634)

W okresie objętym kontrolą odbyły się spotkania i narady poświęcone problematyce placówek zapewniających całodobową opiekę, w których uczestniczyli przedstawiciele MUW, i które organizowane były z inicjatywy Wojewody, w tym:

- 27 lutego 2020 r., zostało zorganizowane spotkanie z przedstawicielami Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur¹⁷. Spotkanie poświęcone było omówieniu istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem domów pomocy społecznej i placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w kontekście przestrzegania praw i wolności człowieka.
- Oddział organizował narady wewnętrzne, które m.in. poświęcone były omówieniu spraw związanych z kontrolą placówek całodobowej opieki¹⁸.
- WPS nawiązał kontakt z Departamentem Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Departamentem Przemocności Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów w celu poszukiwania rozwiązań trudnych problemów, jakie pojawiają się w związku z kontrolą placówek całodobowej opieki.

Podjęto współpracę z Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną. Problematyka placówek całodobowej opieki była także przedmiotem cyklicznych telekonferencji, które w okresie pandemii organizowane były przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej¹⁹.

(akta kontroli t. 2, str. 58-65)

Wydział, w toku swojej bieżącej działalności, zidentyfikował problemy odnoszące się do aspektów mających wpływ na skuteczne działania Wojewody wobec placówek zapewniających całodobową opiekę, a funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia, tj.:

- brak rozwiązań prawnych związanych z zlikwidowaniem placówek działających bez wymaganego prawem zezwolenia;
- postawa rodzin osób wymagających całodobowej opieki, polegającej na nieweryfikowaniu informacji w zakresie istotności posiadania zezwolenia Wojewody. Zastępca Dyrektora WPS stwierdziła, że rodziny kierują się kryterium finansowym, często mając wiedzę o działalności placówki bez zezwolenia umieszczają w nich członków rodzin;
- brak możliwości wejścia inspektorów do placówki w przypadku braku zgody podmiotu prowadzącego.

(akta kontroli t. 2, str. 104, 110-111)

W MUW nie opracowano procedur i nie wdrożono systemu pozwalającego na bieżące monitorowanie funkcjonowania rozpoznanych placówek działających bez wymaganego zezwolenia. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że obowiązujące

¹⁶ [...]*

¹⁷ Działającego w strukturach Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹⁸ Narady odbyły się: w 2019 r. (7 marca, 19 marca, 22 maja, 25 września, 27 listopada, 17 grudnia); w 2020 r. (15 lipca); w I półroczu 2021 r. (15 marca).

¹⁹ Dalej: MRiPS.

przepisy prawne nie nakładają na Wojewodę obowiązku monitorowania placówek zapewniających całodobową opiekę, w tym działających bez wymaganego zezwolenia.

(akta kontroli t. 2, str. 6-7, 105-115)

Wojewoda prowadził działania mające na celu wyeliminowanie z portali internetowych ofert/reklam placówek działających bez wymaganego zezwolenia. Skierował dwa pisma do właścicieli portali internetowych²⁰ o konieczności natychmiastowej weryfikacji danych prezentowanych na stronach internetowych poprzez ich usunięcie, w celu zaprzestania rozpowszechniania nieautentycznych, wprowadzających w błąd informacji. W jednym przypadku ogłoszenia i oferty zostały usunięte ze strony internetowej, w drugim przypadku Wojewoda oczekiwał na odpowiedź zarządcy strony.

Ponadto Wojewoda na stronie internetowej MUW zamieścił „Apel” mający na celu zwiększenie świadomości osób z terenu województwa mazowieckiego w kwestii odpowiedzialnego wyboru miejsca całodobowej opieki. „Apel” został również przesłany²¹ do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z prośbą o rozpowszechnienie jego treści, m.in. poprzez umieszczenie na stronach internetowych, tablicach informacyjnych urzędów oraz przekazanie do wiadomości i wykorzystania służbom realizującym zadania z zakresu pomocy społecznej.

(akta kontroli t. 2, str. 442-446)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda przeprowadził łącznie 61 postępowań wyjaśniających wobec placówek zapewniających całodobową opiekę, a działających bez wymaganego prawem zezwolenia, tj. odpowiednio 34, 11, 16. Przy czym przeprowadzone postępowania wyjaśniające potwierdziły prowadzenie placówki bez zezwolenia w 32 przypadkach, tj. odpowiednio 21, 4, 7. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że przyczyną spadku liczby prowadzonych postępowań w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. były ograniczenia związane z przeprowadzaniem kontroli podczas trwania sytuacji epidemiologicznej w kraju.

(akta kontroli t. 1, str. 554-555; t. 2, str. 7-8)

Analiza, przedstawionych w zestawieniu sporządzonym dla kontroli NIK, informacji dotyczących działań podjętych przez Wojewodę wobec 65 placówek ujętych w spisie²² wykazała, że:

- w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 5 listopada 2021 r. Wojewoda podjął działania związane z przeprowadzeniem kontroli doraźnych oraz podjęciem decyzji o nałożeniu kary²³ wobec 31 placówek oraz skierował pisma do zarządców stron internetowych o niezamieszczanie ogłoszeń dotyczących 25 placówek;
- w czterech skrajnych przypadkach²⁴ po uzyskaniu informacji o możliwości prowadzenia placówki bez wymaganego zezwolenia Wojewoda podejmował działania związane z przeprowadzeniem kontroli doraźnej dopiero po upływie: 7, 13 i 15 miesięcy oraz trzech lat²⁵. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w trzech przypadkach rozpoznanie nastąpiło w trakcie ogłoszonego na terenie kraju stanu pandemii COVID-19, co znacznie wpłynęło na czasokres podjętych działań. Uwzględniając zasoby kadrowe działania podejmowane były w możliwie jak najkrótszych terminach. Natomiast w jednym przypadku, w 2014 r.,

²⁰ Pismo z 21 kwietnia 2021 r. znak: WPS-II.9421.2.22.2021 oraz z 1 października 2021 r. znak: WPS-II.9421.2.70.2021.

²¹ Pismo z 12 sierpnia 2021 r. znak: WPS-II.9421.2.52.2021.MJ.

²² Wg stanu na 24 września 2021 r.

²³ W tym wszczął postępowania o nałożeniu kary, które nadal trwały.

²⁴ [...]*

²⁵ Informacja podana na podstawie tylko 10 placówek, wobec których MUW wskazał datę rozpoznania placówki i podjął działania związane z podjęciem kontroli doraźnych.

Wojewoda wymierzył karę pieniężną podmiotowi za prowadzenie placówki pod innym adresem;

- przerwy pomiędzy działaniami w zakresie przeprowadzenia kontroli doraźnych w celu nałożeniem kolejnej kary w skrajnych przypadkach wyniosły 6, 8, 10 i 12 lat²⁶. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w stosunku do wszystkich wskazanych przypadków, w okresie 2019-2021 (I półrocze), Wojewoda podjął działania, mając na względzie długi okres od poprzednio realizowanych działań;
- w sześciu przypadkach²⁷ od ponad czterech lat Wojewoda nie podjął żadnych działań wobec placówek działających bez wymaganego zezwolenia. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że obowiązujące przepisy nie precyzują, w jakim okresie od poprzednich działań Wojewoda ma podjąć kolejne działania. Wobec wskazanych placówek nie były podejmowane działania w związku z realizowanymi działaniami wobec pozostałych placówek. Priorytetowo podejmowane były działania względem placówek, w których istnieje ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie sprawowanej opieki nad mieszkańcami;
- w 13 przypadkach²⁸ Wojewoda nie podjął żadnych działań od momentu podjęcia informacji o funkcjonowaniu placówek bez wymaganego prawem zezwolenia, tj.: wobec jednej placówki rozpoznanej w 2018 r., pięciu placówek rozpoznanych w 2019 r., dwóch placówek rozpoznanych w 2020 r. oraz pięciu placówek, wobec których nie wskazano daty podjęcia informacji o funkcjonowaniu placówki. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że we wskazanych przypadkach nie były podejmowane działania w związku z realizowanymi działaniami wobec pozostałych placówek;
- w jednym przypadku²⁹ pomimo przeprowadzenia, w 2018 r., kontroli doraźnej Wojewoda nie nałożył na podmiot prowadzący placówkę kary pieniężnej zgodnie z art. 130 ust. 2-4a ustawy o pomocy społecznej. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że placówka prowadzona była przez [...] ³⁰, który po przeprowadzonej kontroli złożył zastrzeżenia w zakresie istoty prowadzenia przez ww. podmiot placówki całodobowej. [...] ³¹*

(akta kontroli t. 1, str. 556-560, 573-588; t. 2, str. 156-286)

W okresie objętym kontrolą wystąpiło 31 przypadków³², w których Wojewoda próbował podjąć działania kontrolne, a które nie doszły do skutku z uwagi na występujące utrudnienia, *m.in. polegające na niewpuszczeniu inspektorów na teren placówki pomimo asysty Policji* (4 przypadki³³). Podmioty prowadzące placówki bez zezwolenia utrzymywały, że świadczone przez nich usługi mają inny charakter niż całodobowa opieka nad osobami starszymi, np. opieka dzienna; wynajem pokoi,

²⁶ [...]*

²⁷ [...]*

²⁸ [...]*

²⁹ [...]*

³⁰ [...]*

³¹ [...]*

³² Odpowiednio: 12, 8, 11.

³³ Odpowiednio: 1, 1, 2.

opieka niestacjonarna. Wykorzystywanym argumentem przez właścicieli placówek, do niewpuszczenia inspektorów na ich teren, była również sytuacja epidemiologiczna i stanowiące zagrożenia rozpowszechniania zakażeń.

(akta kontroli t. 1, str. 556-560, 573-588)

W latach 2019-2021 (I półrocze), na podstawie art. 130 ust. 2-4a ustawy o pomocy społecznej, Wojewoda wydał 28 decyzji nakładających kary pieniężne na 26 podmiotów prowadzących placówki działające bez wymaganego zezwolenia w łącznej wysokości 890 tys. zł.

Spośród 26 podmiotów, na które nałożono kary pieniężne, w dziewięciu przypadkach podmioty zaprzestały prowadzenia placówki³⁴. Dyrektor WPS wyjaśniła, że głównym powodem prowadzenia przez właścicieli placówek zapewniających całodobową opiekę bez wymaganego zezwolenia, pomimo nakładania kar pieniężnych, są korzyści finansowe wynikające z prowadzenia działalności. Innymi czynnikami powodującymi dalsze działania placówek są m.in. zbyt niska świadomość społeczna w zakresie konsekwencji kierowania osób bliskich do nielegalnie prowadzonych placówek oraz konkurencyjne ceny w porównaniu do placówek działających legalnie lub domów pomocy społecznej. Jednak powody takiego stanu są złożone i niejednolite w stosunku do wszystkich placówek.

W odniesieniu do dziewięciu podmiotów, które zaprzestały prowadzenia działalności splecono cztery kary, jedną rozłożono na raty, w trzech przypadkach prowadzono postępowania windykacyjne oraz w jednym przypadku prowadzono postępowanie egzekucyjne.

Ponadto po nałożeniu kar pieniężnych spośród wyżej wspomnianych 26 podmiotów prowadzących placówki działające bez wymaganego zezwolenia dwa z nich³⁵ uzyskały zezwolenia Wojewody na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę. Przy czym w obu przypadkach nie umorzono nałożonej kary.

W pozostałych przypadkach nałożone kary: zostały uregulowane w całości (8 kar), zostały rozłożone na raty (2) lub prowadzono wobec nich postępowania egzekucyjne (5), w jednym przypadku została wniesiona skarga kasacyjna do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W jednym przypadku, po nałożeniu w 2019 r. kary pieniężnej w wysokości 40 tys. zł na podmiot prowadzący placówkę bez wymaganego zezwolenia³⁶, dopiero po upływie ponad dwóch lat Wydział Finansów i Budżetu MUW zaewidencjonował należność w wysokości 40 tys. zł³⁷ i wystawił na tę należność upomnienie³⁸. Wobec braku wpłaty dłużniczki został wystawiony administracyjny tytuł wykonawczy obejmujący należność główną, odsetki i koszty upomnienia, który został przekazany do egzekucji Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga. Do czasu zakończenia kontroli egzekucja nadal była w toku.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że w 2020 r. w przeprowadzono zadanie audytowe pt. *Ewidencjonowanie i egzekwowanie należności*, po którym opracowano wnioski potwierdzające przypadki nie ujmowania należności w księgach rachunkowych dysponenta I stopnia, ze względu na nieprawidłowy obieg dokumentów. W 2020 r. rozpoczęto prace związane z wdrożeniem sformułowanych zaleceń. Jednak czynnikiem opóźniającym było wprowadzenie stanu pandemii oraz

³⁴ [...]*

³⁵ [...]*

³⁶ Decyzja nr 96 z dnia 1 sierpnia 2019 r.

³⁷ Zaewidencjonowano należność w dniu 18 października 2021 r.

³⁸ Upomnienie zostało wystawione 20 października 2021 r.

zaangażowanie komórki finansowej w liczne kontrole przeprowadzone w 2020 r. W wyniku wprowadzenia procedury naprawczej, stwierdzono brak zaewidencjonowania ww. decyzji. W październiku 2021 r. Wydział Finansów i Budżetu otrzymał dokumenty na podstawie, których wprowadził do ksiąg należność od podmiotu i wystawił upomnienie oraz administracyjny tytuł wykonawczy.

(akta kontroli t. 2, str. 1-10; t. 6, str. 1-194)

W okresie objętym kontrolą, w związku z realizacją przez podmioty prowadzące placówki zaleceń pokontrolnych Wojewoda nie wydał decyzji o przyznaniu kary pieniężnej za niezrealizowanie zaleceń pokontrolnych zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli t. 6., str. 263, 267)

W latach 2019-2021 (I półrocze) Wojewoda nie podejmował decyzji nakazujących wstrzymanie prowadzenia placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności do czasu uzyskania zezwolenia.

(akta kontroli t. 1, str. 556-560, 573-588)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przewlekłe działanie Wojewody polegające na wystawieniu dopiero po upływie ponad dwóch lat, od uprawomocnienia się decyzji nakładającej karę pieniężną na podmiot prowadzący placówkę bez wymaganego zezwolenia, upomnienia i administracyjnego tytułu wykonawczego z powodu braku spłaty ww. kary.
2. Przewlekłe podejmowanie działań przez Wojewodę wobec placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda identyfikował placówki działające bez wymaganego zezwolenia. Jednak w niewystarczającym stopniu realizował działania wobec nich. Stwierdzono, że okres od powzięcia informacji o funkcjonowaniu placówki bez wymaganego zezwolenia do podjęcia działań związanych z przeprowadzeniem kontroli i nałożenia kary na podmiot prowadzący trwał w skrajnych przypadkach 7, 13, 15 miesięcy, a nawet 3 lata. W przypadku 13 placówek Wojewoda w ogóle nie podjął działań. Spośród 26 podmiotów, na które nałożono kary pieniężne, jedynie w dziewięciu przypadkach podmioty zaprzestały prowadzenia placówki.

OBSZAR

2. Działania podejmowane w ramach nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę i ich skuteczność

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na 31 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r. oraz 30 czerwca 2021 r. liczba inspektorów do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionych pracujących w MUW, nie spełniała norm określonych w art. 127b ustawy o pomocy społecznej. Na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionego w pomocy społecznej przypadało, w tym okresie, więcej niż 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, tj. odpowiednio: 37,9; 41,2 i 41,6 jednostek. W związku z powyższym wg stanu na 31 grudnia 2019 r. w MUW brakowało jedenastu inspektorów³⁹. Według stanu na 31

³⁹ Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę w Województwie mazowieckim wg stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosła 872, a liczba inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zatrudnionych w MUW wyniosła 23.

grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. sytuacja uległa pogorszeniu, tj. w MUW brakowało czternastu inspektorów do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionych w pomocy społecznej⁴⁰. Dyrektor Generalna wyjaśniła, że MUW wielokrotnie w sprawozdaniach z działalności kontrolnej prowadzonej przez Urząd, przesyłanej do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Departamentu Kontroli Nadzoru w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zwracał uwagę na problem w pozyskiwaniu kandydatów do pracy na stanowiska do spraw nadzoru i kontroli, z uwagi na wysokie wymagania stawiane kandydatom oraz na niski poziom wynagrodzeń. MUW również wielokrotnie występował do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz do MRiPS z prośbą o zwiększenie środków na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania związane z nadzorem i kontrolą jednostek pomocy społecznej. Bez zwiększenia środków na wynagrodzenia, Urząd nie ma możliwości skutecznego prowadzenia naborów i uzupełniania braków etatowych, w uwagi na fakt, że proponowane wynagrodzenia nie są konkurencyjne na rynku pracy.

(akta kontroli t. 2, str. 54, 70-71, 99-102)

Natomiast liczba inspektorów do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionych w samym Oddziale w Wydziale Pomocy Społecznej MUW, również nie spełniała norm określonych w art. 127b ustawy o pomocy społecznej. Na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionego w Oddziale przypadało, w tym okresie, więcej niż 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę, tj. odpowiednio: 27,2; 33,2 i 33,6 jednostek. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. w Oddziale brakowało jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli, natomiast wg stanu na 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r., brakowało trzech inspektorów do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionych w pomocy społecznej⁴¹.

W 2019 r. podjęto dwie próby zatrudnienia w Oddziale, inspektorów do wykonywania czynności związanych z nadzorem i kontrolą⁴², efektem, których zatrudniono jedną osobę. W 2020 r. podjęto cztery próby naboru⁴³, które zakończyły się brakiem zatrudnienia kandydata. Powodem niewyłonienia kandydata było: niespełnienie wymagań formalnych, rezygnacja kandydata z zatrudnienia; niezyskanie przez kandydata 60% punktów możliwych do zdobycia podczas rozmowy kwalifikacyjnej oraz brak ofert. W I półroczu 2021 r. podjęto pięć prób zatrudnienia inspektora w ramach, których wyłoniono jednego kandydata⁴⁴.

(akta kontroli t. 2, str. 103-113, 534-544)

W latach 2019-2021 (I półrocze) stan zatrudnienia inspektorów ds. nadzoru i kontroli w Oddziale kształtował się odpowiednio: 11, 9 oraz 9. Wskazane osoby posiadały kwalifikacje określone w § 19 ust. 1-3 rozporządzeń w sprawie nadzoru i kontroli pomocy społecznej z 2005 r. i 2020 r.

⁴⁰ Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę w województwie mazowieckim wg stanu na 31 grudnia 2020 r. wyniosła 906. Liczba inspektorów wg stanu na 31 grudnia 2020 r. wyniosła 22. Liczba jednostek wg stanu na 30 czerwca 2021 r. wyniosła 916, a liczba inspektorów 22.

⁴¹ Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek w Województwie mazowieckim wg stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosła 299, a liczba inspektorów wyniosła 11. Wg stanu na 31 grudnia 2020 r. liczby te wyniosły 299 i 9, a wg stanu na 30 czerwca 2021 r. – 303 i 9.

⁴² Przeprowadzono jeden nabór na wakat, cztery nabory na wakat w ramach powtórnego ogłoszenia oraz dwa nabory na zastępstwo i jeden nabór na zastępstwo w ramach powtórnego ogłoszenia.

⁴³ Łącznie na pięć stanowisk pracy, w tym trzy przypadki dotyczyły oferty zatrudnienia na utworzone nowe stanowisko oraz dwa przypadki na wakat.

⁴⁴ Dwa przypadki dotyczyły ofert zatrudnienia na nowe stanowisko pracy oraz trzy przypadki na wakat. Ponadto w lipcu 2021 r. podjęto dwie próby zatrudnienia, które w obu przypadkach zakończyły się wyborem kandydaty.

W zakresach czynności inspektorów wskazano, że do zakresu ich obowiązków należy przeprowadzanie kontroli w placówkach zapewniających całodobową opiekę; pozyskiwanie i upowszechnianie informacji, interpretacji prawnych i wyjaśnień w celu rozwiązania problemów pojawiających się w ww. placówkach; bieżąca współpraca z jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego, instytucjami i służbami w zakresie dotyczącym funkcjonowania placówek zapewniających całodobową opiekę.

(akta kontroli t. 2, str. 114-115, 534-633)

2.2. W latach 2019-2021 (I półrocze) w MUW złożono 50 wniosków o zezwolenie na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę, tj. odpowiednio: 21, 20, 9. Spośród 21 wniosków złożonych w 2019 r.: 16 zostało rozpatrzonych pozytywnie⁴⁵, w jednym przypadku odmówiono udzielenia zezwolenia oraz w czterech przypadkach, w związku z nie załączeniem przez podmiot wnioskujący kompletu dokumentów wymaganych na podstawie art. 67 ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia. W 2020 r., spośród 20 złożonych wniosków, 11 rozpatrzono pozytywnie, w jednym przypadku odmówiono udzielenia zezwolenia, w ośmiu przypadkach wnioski, do których nie dołączono wymaganych dokumentów, pozostawiono bez rozpatrzenia. Spośród dziewięciu wniosków złożony w I półroczu 2021 r., pięć rozpatrzono pozytywnie, w jednym przypadku zawieszono postępowanie w trzech przypadkach wnioski, do których nie dołączono wymaganych dokumentów, pozostawiono bez rozpatrzenia.

(akta kontroli t. 5, str. 9-11)

Badaniem objęto osiem spraw w zakresie rozpatrywania wniosków o zezwolenie na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku złożonych w MUW w latach 2019-2021 (I półrocze), w tym: sześć spraw⁴⁶, w których placówki otrzymały zezwolenia Wojewody⁴⁷ oraz dwie sprawy zakończone decyzją odmowną. Analiza wykazała, że:

- do wniosków podmioty występujące o zezwolenie przedstawiły wymagane dokumenty zgodnie z art. 67 ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej;
- wnioski nie zawierały wszystkich wymaganych informacji zgodnie ze wzorem wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę⁴⁸ oraz załącznik do rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2020 r. w tej samej sprawie⁴⁹, tj.:
 - w trzech przypadkach nie wskazano zakresu usług świadczonych w placówce;
 - w jednym przypadku nie wskazano załączników złożonych do wniosku;

⁴⁵ Decyzje te dotyczyły 13 placówek nowopowstałych oraz jednej placówki działającej wcześniej bez wymaganego zezwolenia.

⁴⁶ [...]*

⁴⁷ W tym cztery sprawy, w których placówki działały przed złożeniem wniosku o zezwolenie.

⁴⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 739, dalej: rozporządzenie w sprawie wydawania zezwoleń z 2005 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1562, dalej: rozporządzenie w sprawie wydawania zezwoleń z 2020 r.

- w siedmiu przypadkach osoba przyjmująca wniosek nie złożyła podpisu oraz, w sześciu przypadkach nie wskazano daty złożenia podpisu i w pięciu przypadkach nie wskazano miejscowości złożenia podpisu.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w przypadku nieskładania podpisu osoby przyjmującej wniosek, zgodnie z § 2 zarządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 195 z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w MUW w Warszawie⁵⁰, podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w Urzędzie jest system EZD. Zgodnie z instrukcją kancelaryjną, po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma. W przypadku braku wskazania informacji o złożonych załącznikach, załączniki zostały wymienione w piśmie przewodnim przekazującym wniosek. Dokumenty zostały wymienione i załączone, niemniej jednak składając poprawiony wniosek, tj. na wzorze w związku ze zmianą rozporządzenia, podmiot nie umieścił tej informacji ponownie. W przypadku braku wskazania zakresu usług świadczonych we wniosku dotyczącym placówki, że w jednym przypadku zakres usług świadczonych został wskazany w koncepcji prowadzenia placówki. W drugim przypadku zakres usług świadczonych został wskazany w koncepcji prowadzenia placówki. W trzecim przypadku podmiot wskazał prawidłowo zakres usług świadczonych we wniosku złożonym na nieprawidłowym formularzu.

- Wojewoda zachowywał 30-dniowy termin przeprowadzania oględzin od dnia złożenia wniosku zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzeń w sprawie wydawania zezwoleń z 2005 r. i z 2020 r.;
- w trzech przypadkach Wojewoda nie zachował 14-dniowego terminu wydania decyzji od dnia dokonania oględzin, co było niezgodne z wymogiem określonym § 5 ust. 2 rozporządzeń w sprawie wydawania zezwoleń z 2005 r. i z 2020 r. Termin został przekroczony w dwóch przypadkach o trzy dni oraz w jednym przypadku o 29 dni. Zastępca Dyrektora MUW wyjaśniła, że jednym przypadkiem powodem przekroczenia terminu była konieczność uzyskania akceptacji projektu decyzji przez radcę prawnego. W drugim przypadku termin został przekroczony ze względu na dużą ilość rozpatrywanych spraw. W trzecim przypadku po 16 dniach od przeprowadzenia oględzin poinformowano wnioskodawcę o możliwości zapoznania się w terminie 7 dni od otrzymania pisma ze zgromadzonymi dowodami i materiałami oraz możliwości wniesienia uwag i przedstawienia stanowiska zgodnie z art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵¹. Zgodnie z powyższym strona zapoznała się z dowodami po upływie czterech dni od otrzymania pisma, a następnie po 23 dniach została wydana decyzja Wojewody;
- powstępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji zezwalającej na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę były prowadzone z zachowaniem terminów określonych w Kpa.

(akta kontroli t. 2, str. 156-288; t. 5, str. 43-376)

2.3. Na lata 2019-2021 (I półrocze) Wojewoda zaplanował przeprowadzenie łącznie 35 kontroli kompleksowych w placówkach zapewniających całodobową opiekę, tj. na rok 2019 – 24, 2020 – 8 oraz 2021 (I półrocze) – 3. W planie na rok 2020 i 2021(I półrocze) pierwotnie zakładano przeprowadzenie odpowiednio 17 i 4

⁵⁰ Zmienionym: zarządzeniem nr 478 z dnia 18 grudnia 2020 r., zarządzeniem nr 499 z dnia 28 grudnia 2020 r., zarządzeniem nr 127 z dnia 19 marca 2021 r. oraz zarządzeniem nr 170 z dnia 12 kwietnia 2021 r.

⁵¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

kontroli kompleksowych. Przyczyną odstąpienia od wykonania łącznie 10 kontroli była, w dziewięciu przypadkach: panująca sytuacja epidemiologiczna, wzrost zachorowań na COVID-19 oraz rekomendacje Wojewody dotyczące podjęcia przez podmioty prowadzące placówki zapewniające całodobową opiekę skutecznymi działaniami w celu zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom i pracownikom, w tym m.in. uniemożliwienia wstępu na teren placówki osobom, których obecność nie jest konieczna do zapewnienia ciągłości jej działalności. W jednym przypadku odstępiono od przeprowadzenia kontroli w związku z wykonaniem w placówce kontroli doraźnej. Ponadto epidemia COVID-19 miała również wpływ na spadek liczby planowanych kontroli na latach 2020-2021 w porównaniu do roku 2019.

(akta kontroli t. 3, str. 352-552)

W sprawozdaniach z działalności kontrolnej WPS z lat 2019-2021 (I półrocze) wskazano, że Oddział przeprowadził łącznie 35 kontroli kompleksowych (w tym odpowiednio: 24, 8, 3). Pomimo przeprowadzenia przez MUW wszystkich zaplanowanych kontroli kompleksowych w latach 2019-2021 (I półrocze), nie spełniano wymogu określonego w § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r. zgodnie, z którym kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na cztery lata według planu kontroli oraz § 5 ust. 2 rozporządzenia w tej samej sprawie z 2005 r. zgodnie, z którym kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w przypadku 16 placówek (które zostały ujęte w planach przeprowadzenia kontroli kompleksowych w latach 2019 - I półrocze 2021), kontrole zostały przeprowadzone rzadziej niż raz na cztery lata (tj. w przypadku dziewięciu placówek w 2019 r., pięciu w 2020 r. i dwóch w I półroczu 2021 r.).

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., 87 placówek (spośród 135 posiadających wymagane zezwolenie Wojewody) uzyskało zezwolenie w 2017 roku lub wcześniej. Przy czym zgodnie z ww. wymogiem nie przeprowadzono kontroli kompleksowych w 54 z nich (w tym 16 ww. placówek), co stanowiło 62,1%.

W sprawozdaniach z działalności kontrolnej WPS z lat 2019-2021 (I półrocze) wykazano, że Wojewoda przeprowadził łącznie 105 kontroli doraźnych na skutek zgłoszonych skarg, interwencji lub innych informacji o nieprawidłowościach, tj. odpowiednio: w 2019 r. – 62 kontrole, w 2020 r. – 16, w 2021 r. (I półroczu) – 27. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że przyczyną spadku był występujący na terenie kraju stan epidemiologiczny i związane z tym ograniczenia.

(akta kontroli t. 2 str. 103-155; t. 3, str. 59-83, t. 6, str. 273-294)

W ww. sprawozdaniach z działalności kontrolnej WPS wykazywano, jako kontrole zrealizowane również próby podjęcia kontroli, które zakończyły się niewpuszczeniem inspektorów na teren placówki oraz próby, w których stwierdzono, brak funkcjonowania placówki. Taka sytuacja dotyczyła jednej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2019 r. oraz łącznie 36 kontroli doraźnych (tj. odpowiednio: 16, 9, 11). Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że ustalenie stanu faktycznego, w tym, że placówka nie funkcjonuje wymagało podjęcia działań kontrolnych przez służby Wojewody. Wskazane kontrole wymagały również przygotowania stosownej dokumentacji, tj. upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Przygotowanie kontroli dotyczyło również placówek, w stosunku, do których działania kontrolne zakończyły się na etapie przyjazdu do placówki, a dalsze postępowanie nie było możliwe ze względu na fakt niewpuszczenia inspektorów na teren placówki. W ocenie NIK, przygotowanie dokumentacji do przeprowadzenia kontroli, czy nawet wystawienie upoważnienia do kontroli, nie jest równoznaczne z przeprowadzeniem kontroli.

(akta kontroli t. 2, str. 51-61; t. 3, str. 84-112)

Zgodnie z § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r. kontrola problemowa polega na sprawdzaniu wybranych obszarów organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli wiążących się z realizacją zadania określonego w ustawie. Kontrolę problemową przeprowadza się według planu kontroli. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie planował i nie przeprowadzał kontroli problemowych w placówkach zapewniających całodobową opiekę. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w województwie mazowieckim 71% placówek zapewniających całodobową opiekę, wpisanych do rejestru wojewody, to placówki do 50 miejsc, a zatem ich wielkość pozwala odnieść się do wszystkich zagadnień, które są przedmiotem kontroli kompleksowych, a nie do części zagadnień jak miałyby to miejsce w przypadku kontroli problemowych. Natomiast kontrole doraźne przeprowadzane są w celu zbadania prawidłowości organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli w określonym zakresie. Przeprowadzane są one przede wszystkim w związku z otrzymywanymi przez Wojewodę negatywnymi sygnałami dotyczącymi funkcjonowania placówek.

(akta kontroli t. 2, str. 99-109)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dziewięciu kontroli⁵² przeprowadzonych przez MUW w latach 2019-2021 (I półrocze), tj.: w czterech placówkach posiadających wymagane zezwolenia Wojewody, oraz w czterech placówkach nieposiadających wymaganego prawem zezwolenia (w tym: trzech kontroli kompleksowych, trzech kontroli doraźnych oraz dokumentację z podjęcia trzech prób przeprowadzenia kontroli doraźnych, skutkujących niewpuszczeniem inspektorów na teren placówki).

Analiza dokumentacji wykazała, że:

- Na siedem dni przed rozpoczęciem, wszystkich objętych badaniem, kontroli kompleksowych Wojewoda powiadamiał kierowników jednostek podlegających kontroli o przedmiocie i terminie ich rozpoczęcia, tj. zgodnie z wymogiem określonym w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r. oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia w tej samej sprawie z 2020 r.
- Wszystkie kontrole zostały poprzedzone wydaniem upoważnienia do przeprowadzenia kontroli pracownikom MUW. Upoważnienia zawierały informacje zgodne z wymogiem określonym w § 9 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r. oraz § 10 rozporządzenia w tej samej sprawie z 2020 r., a czynności kontrole przeprowadzone zostały w terminach określonych w upoważnieniach, na podstawie programów kontroli zatwierdzonych przez Zastępcę Dyrektora WPS. Dokonywane w postępowaniu kontrolnym ustalenia zespół inspektorów opisywał w protokole kontroli.
- W jednym przypadku, w protokole z kontroli kompleksowej⁵³ nie wskazano imienia i nazwiska kierownika placówki, z uwzględnieniem zmian zaistniałych w okresie objętym kontrolą, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 15 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w treści protokołu z kontroli kompleksowej przeprowadzonej w placówce, prowadzonej przez Spółkę z o.o. Spółkę Komandytową przez niedopatrzenie nie znalazło się imię i nazwisko kierownika placówki. Czynności kontrolne odbyły się w obecności prezesa Spółki. Spółka, jako podmiot prowadzący przede wszystkim odpowiada za funkcjonowanie placówki. Protokół został podpisany przez kierownika jednostki. Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym wskazano kierownika placówki.

⁵² W tym dwóch kontroli przeprowadzonych w jednej placówce.

⁵³ [...]*

- W dwóch przypadkach⁵⁴ w protokołach kontroli nie zawarto oceny skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń na podstawie, których została oparta, co było niezgodnie z wymogiem określonym w § 16 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r.

Zastępca Dyrektor WPS wyjaśniła, że w protokołach z kontroli doraźnych przeprowadzonych w placówkach 25 maja 2021 r. oraz 21 kwietnia 2021 r. brak jest oceny skontrolowanej działalności. Placówka nie posiadała zezwolenia wojewody. Wobec tego faktu ocena skontrolowanej działalności nie mogła być inna niż tylko negatywna. W trakcie kontroli inspektorzy wykorzystali wzór protokołu, który nie zawierał wprost wskazanej oceny, niemniej jednak w toku prowadzonych kontroli, WPS wprowadził ocenę skontrolowanej działalności, nawet w przypadku działania placówki bez zezwolenia.

- W jednym przypadku⁵⁵ kierownik placówki odmówił podpisania protokołu z kontroli, w którym nie zamieszczono wzmianki o tym fakcie, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 16 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że protokoły podpisane przez inspektorów, zostały wysłane do kierownika placówki - z prośbą o ich podpisanie przez kierownika placówki i odesłanie jednego egzemplarza. Do MUW wpłynęły złożone przez kierownika placówki zastrzeżenia do protokołu. W związku z brakiem uznania przez Dyrektora WPS zastrzeżeń do protokołu, jego treść nie zmieniła się. Zgodnie z § 15 ust. 4 rozporządzenia⁵⁶ protokół kontroli sporządza się w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. W tym przypadku, nie było możliwości zawarcia informacji o odmowie podpisania protokołu przez kierownika placówki, ponieważ inspektorzy nie byli w posiadaniu dwóch egzemplarzy protokołu.

- W jednym przypadku w protokole kontroli kompleksowej⁵⁷ inspektorzy odnotowali zgłoszenie mieszkańca o naruszeniu jego prawa do intymności. W wystąpieniu pokontrolnym zawierającym zalecenia pokontrolne z ww. kontroli nie sformułowano zalecenia pokontrolnego w zakresie obowiązku przestrzegania praw mieszkańców (w szczególności praw do godności, wolności, intymności i poczucia bezpieczeństwa) m.in. przez personel i podmiot prowadzący placówkę.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w wystąpieniu pokontrolnym nie zostało zawarte zalecenie dotyczące przestrzegania praw mieszkańców, ponieważ nie stwierdzono naruszeń w tym zakresie wobec mieszkańców. Natomiast kwestia konfliktu pomiędzy właścicielką placówki, a mieszkańcem stanowi wielowątkową i odrębną sprawę.

- W jednym przypadku⁵⁸ kontrola kompleksowa została przeprowadzona w obecności Prezesa spółki prowadzącej placówkę, a nie w obecności kierownika placówki lub przez pracownika przez niego wyznaczonego, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że pomimo przekazania zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli w placówce, do WPS nie wpłynęła informacja, że kierownik placówki nie będzie mógł uczestniczyć w czynnościach

⁵⁴ Dotyczy kontroli doraźnych przeprowadzonych w placówkach w Warszawie.

⁵⁵ [...]*

⁵⁶ Rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r. Zgodnie z § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r. Protokół kontroli sporządza się w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach.

⁵⁷ [...]*

⁵⁸ [...]*

kontrolnych. Kontrola została przeprowadzona w obecności prezesa Spółki prowadzącej placówkę, który był osobą kompetentną do udzielania informacji w trakcie kontroli.

- W czterech przypadkach⁵⁹ z uzyskanych w formie ustnej wyjaśnień i oświadczeń od pracowników jednostek podlegających kontroli oraz mieszkańców tych placówek podczas kontroli inspektorzy MUW nie sporządzali odrębnych protokołów zgodnie z wymogiem określonym § 15 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że podczas przeprowadzanych kontroli, inspektorzy w celu uzyskania wszelkich niezbędnych informacji, które pozwolą na rzetelne opisanie stanu faktycznego, przeprowadzają rozmowy z właścicielem placówki, kierownikiem, wybranymi pracownikami i mieszkańcami. W odniesieniu do mieszkańców, decydujące znaczenie ma ich stan zdrowia. Ustalenia dokonane m.in. podczas rozmów wpisywane są do protokołu kontroli. W przypadku kontroli doraźnych protokołów, co do zasady, sporządzany jest na miejscu, w placówce i podpisany przez kierownika lub osobę przez niego upoważnioną. Protokół z kontroli kompleksowej, który sporządzany jest w Wydziale Polityki Społecznej, również podpisany jest przez kierownika placówki. Podczas kontroli, w żadnej ze wskazanych w pytaniu placówek nie zaistniała sytuacja, która wymagałaby sporządzenia odrębnego protokołu.

- Spośród trzech przypadków, w których podjęto próbę przeprowadzenia kontroli, w jednym przypadku⁶⁰ po nieudanej próbie Wojewoda nie zawiadomił prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na podejrzeniu udaremnienia lub utrudniania przeprowadzenia kontroli oraz nie podjął kolejnej próby przeprowadzenia kontroli w placówce.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że próbę przeprowadzenia kontroli doraźnej podjęto w okresie ogłoszonego stanu epidemii na terytorium Polski. Została powzięta w związku z pismem, o występujących nieprawidłowościach, syna jednej z mieszkańek placówki. Podmiot prowadzący placówkę zadeklarował, że odpowie pisemnie na zarzuty wskazane przez syna mieszkanki oraz inne istotne pytania. Przeprowadzone zostało postępowanie wyjaśniające. Powyższa sytuacja nie mogła być uznana, jako mająca znamiona podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na udaremnieniu lub utrudnianiu przeprowadzenia kontroli. Placówka została ujęta w planie kontroli na rok 2022 r.

(akta kontroli t. 2, str. 156-179; t. 2, str. t. 3, str. 43-50; t.4, str.1-470)

W 2019 r. MUW otrzymał trzy skargi dotyczące niedotrzymania warunków umowy o świadczenie usług oraz braku adekwatnej, do stanu zdrowia mieszkańców, opieki. W celu dokonania weryfikacji i ustalenia stanu faktycznego, inspektorzy MUW przeprowadzili kontrole doraźne w tych placówkach. Stwierdzono, że w jednym przypadku zarzuty były bezzasadne, w dwóch kolejnym Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne, o których informował właścicieli placówek oraz odpowiednie służby⁶¹. Ponadto o podjętych działaniach i ich wynikach powiadomił również osobę i instytucję wnoszące skargi. W 2020 r. oraz w I półroczu 2021 r. do

⁵⁹ [...]*

⁶⁰ [...]*

⁶¹ W przypadku sprawy nr WPS-II.1410.2.2019 - pisma z 11 października 2019 r. (znak: WPS-II.431.4.49.2019.TS) skierowane do: Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, Okręgowego Inspektora Pracy.

W przypadku sprawy nr WPS-II1410.3.2019 – pisma z 4 września 2019 r., 17 października 2019 r., 25 listopada 2019 r. i 4 marca 2020 r. skierowane do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pismo z 11 września 2019 r. skierowane do Rzecznika Praw Pacjenta; pismo z 11 września 2019 r. skierowane do Warszawskiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych.

MUW nie wpłynęła żadna skarga dotycząca funkcjonowania placówek zapewniających całodobową opiekę.

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał również (łącznie) 73 „sygnały” dotyczące funkcjonowania placówek zapewniających całodobową opiekę (odpowiednio: 20, 29, 24). „Sygnały” kierowane były przez rodziny mieszkańców placówek, ich znajomych, byłych pracowników placówek, instytucje oraz służby⁶². Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że podstawą do klasyfikacji otrzymanej przez MUW informacji, jako skarga lub sygnał odbywa się na podstawie przepisu art. 222 Kpa⁶³. Ponadto w MUW obowiązuje Zarządzenie nr 233 Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w MUW w Warszawie.

Wskazane zarządzenie reguluje sposób przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w MUW, natomiast nie reguluje sposobu kwalifikacji otrzymanej informacji oraz nie występuje w nim termin „sygnał”. Zastępca Dyrektora MUW wyjaśniła, że wszystkie zgłoszenia wpływające do WPS rejestrowane są w obowiązującym w Urzędzie Systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD). Po przeanalizowaniu treści pisma jest ono kwalifikowane, jako odpowiednia sprawa i nadany zostaje jej numer zgodnie z Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt (JRWA). WPS nie prowadzi osobnego rejestru sygnałów, które byłyby wykazywane w sprawozdawczości. Każda ze zgłoszonych spraw ma indywidualny charakter i przebieg.

(akta kontroli t. 2, str. 71-72, 94-98, 109-110; t. 3, str. 532-735; t. 5, str. 372-662)

Badaniem objęto sześć „sygnałów” zgłoszonych do MUW w latach 2019-2021 (I półrocze). Stwierdzono, że w zależności od poruszanej w piśmie sprawy, inspektorzy podejmowali działania w celu ustalenia stanu faktycznego, tj. przeprowadzali kontrole doraźne, kierowali pisma do służb⁶⁴ oraz udzielali odpowiedzi osobie zgłaszającej o sposobie załatwienia sprawy. Jeśli przedmiotem sygnałów były nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania placówek, w tym: zaniedbania wobec mieszkańców, niewłaściwe zachowania pracowników placówek, niedotrzymanie warunków umowy o świadczenie usług; w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości, podejmowane były działania w ramach postępowania kontrolnego i/lub wszczynane postępowania administracyjne mające na celu nałożenie kary (w przypadku placówek działających bez zezwolenia), w przypadku niewpuszczenia inspektorów na teren placówki były kierowane zawiadomienia do Prokuratury o podejrzeniu popełnieniu przestępstwa polegającego na udaremnieniu wykonania czynności służbowych⁶⁵.

W jednym przypadku⁶⁶ po otrzymanej informacji o nieprawidłowościach występujących w placówce z 9 września 2020 r. Wojewoda zaplanował przeprowadzenie kontroli doraźnej⁶⁷. W związku z nieobecnością jednego z inspektorów (członka zespołu kontrolującego) odwołano przeprowadzenie kontroli i nie podjęto żadnych kolejnych działań w ramach tego „sygnału”. Po uzyskaniu kolejnej informacji o występujących nieprawidłowościach w placówce, w dniu 11 maja 2021 r., podjęto próbę przeprowadzenia kontroli (15 czerwca 2021 r.). Dopiero

⁶² M.in. Prokuraturę Rejonową, Policję.

⁶³ Zgodnie z art. 222 Kpa o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

⁶⁴ M.in. do Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, Ośrodków Pomocy Społecznej.

⁶⁵ Wyjątek stanowiła otrzymana przez MUW informacja o nieprawidłowościach występujących w placówce w [...]*

⁶⁶ [...]*

⁶⁷ Ustalono termin kontroli na 22 września 2020 r.

po upływie czterech miesięcy od podjęcia próby zawiadomiono prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegające na udaremnieniu wykonania czynności służbowych.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że z uwagi na sytuację epidemiczną w kraju i obowiązujące obostrzenia działania kontrolne ograniczane były do minimum lub planowane były w późniejszym czasie. W przepisach nie określono terminu, w jakim Wojewoda zobowiązany jest do zawiadomienia prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Przygotowanie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa wymaga m.in. zebrania dokumentacji, w tym pozyskania informacji od Policji czy konsultacji z radcą prawnym.

(akta kontroli t. 2, str. 67-70; t. 5, str. 372-662)

Do NIK zostały skierowane dwie skargi, od rodzin podopiecznych, na działalność placówek zapewniających całodobową opiekę, tj. na placówkę w [...] (skarga wpłynęła 21 maja 2021 r.) oraz w [...] (skarga wpłynęła 22 czerwca 2020 r.).

W przypadku placówki w [...] zarzuty dotyczyły nieprawidłowości w zakresie warunków bytowych i świadczonych usług opiekuńczych. Skarżący nie przekazał do Wojewody ww. skargi. Mimo to, w 2019 r., Wojewoda przeprowadził kontrolę doraźną w tej placówce⁶⁸. W wystąpieniu pokontrolnym poinformował kontrolowanego o karach, jakim podlegają podmioty prowadzące placówki działające bez wymaganego prawem zezwolenia zgodnie z art. 130 ustawy o pomocy społecznej. Następnie wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie niezaprzeszania prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Decyzją z 16 października 2019 r. wymierzył karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł, którą Minister Rodziny i Polityki Społecznej utrzymał w mocy⁶⁹. W dniu 14 września 2020 r. Wojewoda otrzymał pismo⁷⁰ od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mińsku Mazowieckim informujące o anonimowym zgłoszeniu nieprawidłowości występujących w ww. placówce w zakresie sprawowanej opieki. W związku z otrzymaną informacją Wojewoda nie podjął żadnych czynności. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że z uwagi na ogłoszenie na terenie kraju stanu epidemiologicznego i związanych z tym obostrzeń, kontrole w placówkach ograniczono do minimum. Wobec placówki będą prowadzone działania w zakresie kontrolnym.

W przypadku placówki w [...] zarzuty dotyczyły nieprawidłowości w zakresie rozliczeń za pobyt w placówce mieszkanek oraz świadczonych usług opiekuńczych. Informację tę otrzymał również Wojewoda. Przed złożeniem do MUW i NIK ww. skargi, podmiot prowadzący złożył do Wojewody wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki⁷¹. W trakcie przeprowadzania oględzin, w dniu 27 lipca 2020 r., została sporządzona notatka w sprawie sprawowanej opieki nad mieszkanką, której dotyczyła zgłoszona skarga. Wojewoda poinformował osobę zgłaszającą o ustalonych wynikach.

(akta kontroli t. 2, str. 65-66)

2.4. W latach 2019-2020 na dzień 31 grudnia oraz 30 czerwca 2021 r. liczba placówek zapewniających całodobową opiekę wyniosła odpowiednio: 126, 130, 135.

Placówki te przeznaczone były odpowiednio dla 5358, 5654, 6019 pensjonariuszy.

⁶⁸ Kontrola doraźna przeprowadzona w dniu 14 maja 2019 r. Ponadto w 2013 r. Wojewoda wydał decyzję nr 426/2013 wymierzającą karę pieniężną w wysokości 20 tys. zł, którą decyzją z dnia 22 maja 2013 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej utrzymał w mocy.

⁶⁹ Decyzją z dnia 10 grudnia 2019 r. (znak: DPS.I.5153.20.2019.PB).

⁷⁰ Pismo z dnia 10 września 2020 r. znak: HK.051.22.2020.

⁷¹ Wniosek z dnia 18 lutego 2020 r.

W latach 2019-2020 przebywało w nich 4367 i 3984 osób. Na stronie internetowej MUW⁷² był publikowany rejestr placówek zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej. Rejestr był łatwo dostępny. Wszystkie ujęte w nim placówki posiadały aktualne zezwolenia. Zmiany w rejestrze wprowadzane były w terminie od 1 do 36 dni, od dnia uprawomocnienia się decyzji Wojewody.

W MUW nie opracowano procedur prowadzenia rejestru. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej Wojewoda prowadzi rejestr, który jest jawny. Przepisy określają sposób postępowania w przypadku wydawania przez Wojewodę zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę. W związku z powyższym w MUW nie są opracowane pisemne procedury dotyczące prowadzenia ww. rejestru.

(akta kontroli t. 1, str. 552-554; t. 2, str. 530-537; t. 6, str. 273-337)

2.5. W okresie objętym kontrolą funkcjonowanie placówek zapewniających całodobową opiekę nie było przedmiotem kontroli wewnętrznych oraz audytu wewnętrznego MUW. Dyrektor Wydziału Kontroli wyjaśnił, że realizację wskazanych zadań nie objęto kontrolą ani audytem wewnętrznym z uwagi na: wynik przeprowadzonej analizy ryzyka, w której uwzględnione zostały m.in. efekt samooceny ryzyka najistotniejszych procesów i analizy systemu kontroli wewnętrznej dokonanej przez dyrektorów komórek organizacyjnych MUW, informacje o zidentyfikowanych i ocenianych ryzykach związanych z osiąganiem celów i zadań MUW, wyniki przeprowadzonych kontroli zewnętrznych i wewnętrznych; wskazywane priorytety kierownika jednostki i dyrektora generalnego urzędu oraz dostępne zasoby ludzkie Zespołu Audytu Wewnętrznego. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że po przeprowadzonej kontroli NIK w 2018 r. pn. „Działania podejmowane przez Wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego prawem zezwolenia”⁷³, nie uwzględniła i nie zgłosiła ryzyk związanych z kontrolą i nadzorem działalności placówek zapewniających całodobową opiekę, gdyż przedstawione wnioski pokontrolne w zakresie działań MUW nie dotyczyły konieczności przeprowadzania dodatkowej kontroli bądź audytu wewnętrznego. Priorytetem po otrzymaniu zaleceń pokontrolnych NIK, była ich realizacja oraz wykonywanie ustawowych obowiązków.

(akta kontroli t. 2, str. 599-602; t. 3, str. 113-218)

2.6. W związku z panującą epidemią COVID-19, Wojewoda przekazywał do placówek zapewniających całodobową opiekę rekomendacje, polecenia i instrukcje, których przestrzeganie miało na celu zapobiec wystąpieniu zarażenia u mieszkańców i poprawić bezpieczeństwo w placówkach⁷⁴. Jedną z rekomendacji było uniemożliwienie wstępu na teren placówki osobom, których obecność nie była konieczna do zapewnienia ciągłości działalności. Ww. okoliczności spowodowały utrudnienia w realizacji planu kontroli na 2020 r. oraz kontroli doraźnych. Właściciele placówek nie wpuszczając inspektorów na ich teren, argumentowali to otrzymanymi rekomendacjami oraz brakiem gwarancji nie zakażenia inspektorów wirusem SARS-CoV-2. Wystąpił również przypadek niewpuszczenia inspektorów do placówki w związku z decyzją lekarza o zakazie odwiedzin na podstawie wydanej przez Wojewodę rekomendacji. Problem braku możliwości wejścia na teren placówki

⁷² <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/>

⁷³ Znak: KPS.411.003.02.2018. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 2018 r. zostały opisane w pkt 2.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁴ Pismo z dnia 16 marca 2020 r. znak: WPS-II.9421.2.13.2020 r. oraz 2 października 2020 r. znak: WPS-II.9421.268.2020.IM – rekomendacje Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

pojawił się również w sytuacji przeprowadzania oględzin budynków, w których, przed wydaniem zezwolenia, zamieszkiwali już pensjonariusze. W celu umożliwienia przeprowadzenia kontroli i wzmocnienia bezpieczeństwa przed zakażeniem, w dniu 1 lutego 2021 r., Wojewoda zawarł porozumienie z Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Warszawie w zakresie wykonywania badań w kierunku wykrywania wirusa SARS-CoV-2 u pracowników WPS⁷⁵. Każdy z inspektorów przed przystąpieniem do kontroli miał możliwość wykonania bezpłatnego testu na obecność wirusa SARS-CoV-2, wyniki te były również okazywane właścicielom placówek.

Ponadto Wojewoda podjął próbę przeprowadzania kontroli w formie zdalnej. Wobec powyższego, skierował do podmiotu prowadzącego działalność pisemne pytania dotyczące funkcjonowania placówki i zagadnień kontrolnych. Kontrola w tej formie nie została zrealizowana, ze względu na brak współpracy ze strony podmiotu.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie prowadził ogólnych statystyk dotyczących umieralności podopiecznych w placówkach, w tym również funkcjonujących bez wymaganego prawem zezwolenia. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że nie prowadzono statystyk ogólnej umieralności pensjonariuszy, gdyż ustawodawca nie nakłada takich obowiązków. Natomiast Wojewoda prowadził statystyki dotyczące zakażeń, w tym liczby zgonów mieszkańców placówek z powodu zakażenia COVID – 19. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od właścicieli placówek, nie zawsze znali oni przyczynę zgonu mieszkańca.

Na podstawie danych uzyskanych z 40 placówek na terenie, których wystąpiło zakażenie wirusem SARS-CoV-2, w okresie od 1 marca 2020 r. do 22 października 2021 r. stwierdzono: 961 – przypadków zakażenia mieszkańców; 112 – zgonów mieszkańców z powodu COVID-19; 849 – przypadków ozdrowienia mieszkańców, 177 – przypadków zakażenia pracowników oraz 177 – przypadków ozdrowienia pracowników.

(akta kontroli t. 2, str. 483-528)

2.7. Po przeprowadzeniu w 2018 r. kontroli NIK nr I/18/003 – *Działania podejmowane przez wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia w MUW*, w wystąpieniu pokontrolnym⁷⁶ sformułowano cztery wnioski pokontrolne, z czego jeden wniosek zrealizowano, jeden zrealizowano częściowo oraz dwóch wniosków nie zrealizowano, tj.:

Wnioskiem, który Wojewoda zrealizował było wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających niezwłoczne identyfikowanie placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia oraz wszczynanie wobec nich postępowań w celu nałożenia kary pieniężnej. Pomimo, że w MUW nie opracowano pisemnych procedur/rozwiązań umożliwiających niezwłoczne identyfikowanie placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia. Wojewoda podejmował jednak działania zmierzające do zidentyfikowania tych placówek oraz ograniczenia rozpowszechniania informacji o nich. W tym celu identyfikował placówki poprzez analizę ogłoszeń prasowych i internetowych. Na podstawie zestawienia sporządzonego na potrzeby kontroli NIK przedstawiającego działania podejmowane przez MUW wobec placówek działających bez wymaganego zezwolenia stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, pracownicy MUW dokonali rozpoznania trzech placówek⁷⁷. Ponadto w trakcie niniejszej kontroli pracownicy dokonali rozpoznania dwóch placówek funkcjonujących bez zezwolenia.

⁷⁵ Porozumienie nr DPS.904.49.2021 z dnia 22 marca 2021 r.

⁷⁶ Wystąpienie pokontrolne z dnia 7 grudnia 2018 r., znak: nr KPS.411.003.02.2018.

⁷⁷ Wykazano jedynie placówki, w ramach, których Wojewoda podał datę ich rozpoznania.

Wojewoda kierował również pisma do właścicieli portali z prośbą o weryfikację oraz o niezamieszczanie, na stronach internetowych, ogłoszeń placówek działających bez wymaganego zezwolenia. Na stronie internetowej MUW zamieścił „Apel” mający na celu zwiększenie świadomości osób z terenu województwa mazowieckiego, co do kwestii odpowiedzialnego wyboru miejsca całodobowej opieki.

Kolejnym wnioskiem pokontrolnym był wniosek zrealizowany częściowo i dotyczył wyeliminowania przypadków nieterminowego rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki, tj. dokonywania oględzin obiektu w terminach nieprzekraczających 30 dni od dnia złożenia wniosku oraz wydawania decyzji po 14 dniach od dnia zakończenia oględzin obiektu. W wyniku dokonanej analizy dokumentacji kontroli przeprowadzanych przez MUW w placówkach zapewniających całodobową opiekę stwierdzono, że Wojewoda zachowywał 30 dniowy termin przeprowadzenia oględzin obiektu od dnia złożenia wniosku o zezwolenie, jednak nie w każdym przypadku dotrzymywał 14-dniowego terminu wydania decyzji od dnia przeprowadzenia oględzin obiektu.

W wyniku przeprowadzenia ww. analizy stwierdzono, że Wojewoda zrealizował wnioski pokontrolne dotyczące:

- długotrwałego wzywania podmiotu występującego o zezwolenie na prowadzenie placówki do uzupełnienia wniosku o wymagane dokumenty;
- niezamieszczania w wezwaniach, kierowanych do podmiotów wnoszących o wydanie zezwolenia, pouczenia o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia w przypadku niedostarczenia wymaganej dokumentacji;
- niewymagania od wnioskodawców przedkładania decyzji wydanych przez właściwy organ dozoru technicznego zezwalającej na eksploatację dźwigu osobowego w przypadku placówek usytuowanych w budynkach wielokondygnacyjnych oraz w zależności od przyjętej formy żywienia decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w sprawie zatwierdzenia lub warunkowego zatwierdzenia placówki, jako zakładu żywienia.

Pozostałe dwa wnioski pokontrolne nie zostały zrealizowane (mimo podejmowanych działań, opisanych odpowiednio w ppkt 2.3 i 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), tj.:

- Przeprowadzanie kontroli kompleksowych nie rzadziej niż raz na trzy lata.
- Dostosowanie zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionych w pomocy społecznej do liczby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę, tj. zatrudnienie, co najmniej jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli na 25 ww. jednostek.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Według stanu na 31 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r. oraz 30 czerwca 2021 r. na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionego w pomocy społecznej przypadało więcej niż 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, tj. odpowiednio: 37,9; 41,2 i 41,6 jednostek, co było niezgodne z normą określoną w art. 127b ustawy o pomocy społecznej.
2. W okresie objętym kontrolą w przypadku 54 placówek kontrole kompleksowe zostały przeprowadzone rzadziej niż raz na cztery lata, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r. oraz § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli

- z 2005 r., zgodnie, z którym kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata wg planu kontroli.
3. W sprawozdaniach z działalności kontrolnej WPS za lata 2019-2021 (I półrocze) wykazano, w przypadku jednej kontroli kompleksowej i 36 kontroli doraźnych, próby podjęcia kontroli, jako kontrole zrealizowane.
 4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie planował i nie realizował kontroli problemowych, co było niezgodne z § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r. i z 2020 r.
 5. W wyniku analizy dokumentacji ośmiu złożonych do MUW wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę w latach 2019-2021 (I półrocze), stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - a. Wojewoda przyjmował wnioski o wydanie zezwolenia, bez wskazania wszystkich wymaganych informacji zgodnie ze wzorem wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, stanowiący załącznik do rozporządzenia w sprawie wydawania zezwoleń z 2005 r. i z 2020 r. oraz nie skierował pism do wnioskodawców o ich uzupełnienie;
 - b. w trzech przypadkach Wojewoda nie zachował wymaganego 14 dniowego terminu rozpatrzenia wniosku od dnia zakończenia oględzin obiektu zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wydawania zezwoleń z 2005 r. oraz rozporządzenia w tej samej sprawie z 2020 r.
 6. W wyniku analizy dokumentacji dziewięciu kontroli przeprowadzonych przez MUW w latach 2019-2021 (I półrocze) stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - a. w jednym przypadku, w protokole z kontroli kompleksowej⁷⁸ nie wskazano imienia i nazwiska kierownika, z uwzględnieniem zmian zaistniałych w okresie objętym kontrolą, co było niezgodne z § 15 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r.;
 - b. w jednym przypadku⁷⁹ kontrola kompleksowa została przeprowadzona w obecności Prezesa spółki prowadzącej placówkę, a nie w obecności kierownika placówki lub pracownika przez niego wyznaczonego, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2005 r.⁸⁰;
 - c. w dwóch przypadkach⁸¹ w protokołach kontroli nie zawarto oceny skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń na podstawie, których została oparta, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 16 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r.;
 - d. w jednym przypadku⁸² kierownik placówki odmówił podpisania protokołu z kontroli, w którym nie zamieszczono wzmianki o tym fakcie, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 16 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r.;
 - e. w czterech przypadkach⁸³, z uzyskanych w formie ustnej wyjaśnień i oświadczeń od pracowników jednostek podlegających kontroli oraz

⁷⁸ [...]*

⁷⁹ [...]*

⁸⁰ Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r. oraz § 14 ust. 1 rozporządzenia w tej samej sprawie z 2005 r., czynności kontrolnych dokonuje się w obecności kierownika lub wyznaczonego przez niego pracownika jednostki podlegającej kontroli.

⁸¹ Dotyczy kontroli doraźnych przeprowadzonych w placówkach w Warszawie.

⁸² [...]*

⁸³ [...]*

mieszkańców tych placówek, podczas kontroli inspektorzy MUW nie sporządzali odrębnych protokołów zgodnie z wymogiem określonym § 15 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli z 2020 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda, sprawując nadzór i kontrolę nad działalnością placówek zapewniających całodobową opiekę kontrolował je w zakresie standardów usług socjalno-bytowych oraz przestrzegania praw osób z nich korzystających. Działania te były jednak niewystarczające. W latach 2018 – 2021 (I półrocze) kontrolami kompleksowymi nie objęto 54 placówek, tj. 62,1%. W sprawozdaniach z działalności kontrolnej WPS wykazywano, jako kontrole zrealizowane również te, które się nie odbyły. Zatrudniano zbyt małą liczbę inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, w stosunku od norm określonych w art. 127b ustawy o pomocy społecznej. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. brakowało 14 inspektorów. Po przeprowadzonej przez NIK kontroli w 2018 r. Wojewoda – mimo podejmowanych działań – nadal nie zrealizował dwóch wniosków pokontrolnych, które dotyczyły przeprowadzania kontroli kompleksowych nie rzadziej niż raz na trzy lata oraz dostosowania zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionych w pomocy społecznej do liczby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Po uzyskaniu informacji o funkcjonowaniu placówki bez wymaganego zezwolenia podejmowanie, wobec niej, niezwłocznych działań kontrolnych.
2. Niezwłoczne egzekwowanie nałożonych kar pieniężnych na podmioty prowadzące placówki funkcjonujące bez wymaganego zezwolenia.
3. Dostosowanie zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionych w pomocy społecznej do liczby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę, tj. zatrudnianie, co najmniej jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli na 25 ww. jednostek.
4. Przeprowadzanie kontroli kompleksowych nie rzadziej niż raz na cztery lata.
5. Wykazywanie w sprawozdawczości kontroli zrealizowanych, tj. kontroli zakończonych sporządzeniem protokołu kontroli.
6. Planowanie i realizowanie kontroli problemowych.
7. Wydawanie decyzji w terminie do 14 dni od dnia zakończenia oględzin obiektu.
8. Zawieranie wymaganych informacji w sporządzanych protokołach kontroli.
9. Sporządzenie odrębnych protokołów z uzyskanych w formie ustnej wyjaśnień i oświadczeń w trakcie przeprowadzanych czynności kontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 22 grudnia 2021 r.

Kontroler
Sonia Kubica
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

/-/

.....
podpis

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913, ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.